

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 25/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och till vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 september 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och till vissa lagar som har samband med den (RP 90/2013 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Esko Salo, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Johanna Nyberg, arbets- och näringsministeriet
- professor Raija Huhtanen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— professor Pentti Arajärvi.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och vissa lagar som har samband med den. Syftet med propositionen är att förenkla och förtydliga systemet med utkomstskydd för arbetslösa utgående från det nuvarande systemet och att göra det mer sporrande att arbeta. Propositionen innehåller bestämmelser bland annat om att höja den ålder vid vilken rätten till tilläggsdagpenning börjar, förkorta utbetalningstiden för den inkomstrelaterade dagpenningens förtjänstdel, förkorta det arbetsvillkor som är förutsättningen för arbetslöshetsdagpenning och om att ge Folkpensionsanstalten möjlighet att i vissa situationer avgöra ett ärende på nytt genom ett enklare förfarande än i dag.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2014 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014.

I motiven till lagstiftningsordning behandlas förkortningen av utbetalningstiden för den inkomstrelaterade dagpenningens förtjänstdel utifrån bestämmelsen om tryggad grundläggande försörjning vid arbetslöshet i 19 § 2 mom. i grundlagen. Ändringarna i fråga om äldre arbets sökandes rättigheter granskas å sin sida med hänsyn till förbudet mot särbehandling i 6 § 2 mom. och det allmännas skyldighet att ordna sysselsättning enligt 18 § 2 mom. i grundlagen.

Regeringen anser att förslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Skydd för grundläggande försörjning

Syftet med propositionen är att förenkla och förtydliga systemet med utkomstskydd för arbetslösa utgående från det nuvarande systemet och att göra det mer sporrande att arbeta. Vissa föreslagna ändringar i lagen om utkomstskydd för arbetslösa förbättrar ställningen för enskilda förmånstagare och grupper av förmånstagare, medan andra ändringar försämrar förmånerna.

Bestämmelserna har betydelse med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen. Där garanteras var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid till exempel arbetslöshet. Bestämmelsen förutsätter att lagstiftaren garanterar var och en som behöver grundläggande försörjning en subjektiv rätt till den trygghet som det allmänna genom lag är skyldig att ordna. Den sociala tryggheten är förknippad med vissa sociala risksituationer, men också med respektive lagbestämmelser om bidragskriterier, behovsprövning och procedurer (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd, GrUU 48/2006 rd). Systemen för grundläggande försörjning bör vara så heltäckande att det inte uppstår några marginalgrupper (RP 309/1993 rd, s. 75), GrUU 48/2006 rd, GrUU 6/2009 rd).

Den grundläggande försörjning som tryggas i 19 § 2 mom. i grundlagen är en mer långtgående trygghet än rätten enligt 1 mom. till oundgänglig försörjning och omsorg. Systemet för tryggad grundläggande försörjning får alltså inte utgöras av den trygghet som i sista hand följer av 1 mom. (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd, GrUU 48/2006 rd). Då man bedömer huruvida den grundläggande utkomsten är tillräcklig,

är det av betydelse huruvida en person enligt en helhetsbedömning av de lagstadgade systemen för utkomstskyddet och hans situation i övrigt har förutsättningar att erhålla sin utkomst oberoende av att de normala utkomstmöjligheterna har försvagats på grund av en sådan omständighet som nämns i 19 § 2 mom. i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 75).

I sin praxis har grundlagsutskottet normalt ansett att grundlagen i sig inte utgör hinder för att ställa villkor för en förmån som avser att trygga den grundläggande försörjningen. Inom utkomstskyddet för arbetslösa kan det gälla villkor som avser att underlätta för en arbetslös att få jobb och som därmed är förenliga med grundlagens 18 § om rätt till arbete (se t.ex. GrUU 50/2005 rd och GrUU 2/2012 rd).

Den föreslagna regleringen förändrar inte i avgörande grad de nuvarande förmånsvillkoren eller förmånernas nivå och ingriper inte heller i övrigt på det grundläggande innehållet i systemet. De relativt ringa innehållsmässiga ändringarna i förmånssystemet utgör inget problem med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen.

Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid bestämmelserna om förkortning av betalningstiden för den inkomstrelaterade dagpenningens förtjänstdel (6 kap. 3 § i lagförslag 1). Utskottet har efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ansett att av arbetslöshetsförmånerna är arbetslöshetsdagpenningens grunddagpenning och den inkomstrelaterade dagpenningens grunddel, som är lika stor som grunddagpenningen, samt arbetsmarknadsstödet, som till fullt belopp är lika stort som grunddagpenningen, det slag av sociala trygghetsförmåner som anknyter till 19 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 16/1996 rd,

GrUU 17/1996 rd och GrUU 46/2002 rd).¹ Ändringsförslaget i fråga om den inkomstrelaterade dagpenningens förtjänstdel påverkar därmed inte det skydd för den grundläggande försörjningen som avses i grundlagens 19 § 2 mom. Den föreslagna förkortningen av betalningstiden för förtjänstdelen är inte heller något problem med avseende på bestämmelsen om egendomsskydd i 15 § i grundlagen.

Jämlikhet

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras så att för personer födda 1957 eller senare höjs rätten till tilläggsdagpenning med ett år från 60 till 61 år (6 kap. 9 § i lagförslag 1). Syftet med ändringen är att förlänga arbetstagarnas tid i arbetslivet. Grundlagsutskottet har vid bedömningen av en tidigare, liknande ändring utifrån bestämmelsen om förbud mot särbehandling i 6 § 2 mom. i grundlagen ansett att förslaget innebär endast en obetydlig åldersbaserad differentiering av bestämmelsen och att det tills sin typ är ett övergångsarrangemang (GrUU 46/2002 rd). Bestämmelserna inverkar inte på lagstiftningsordningen.

Rättsskydd och garantier för en god förvaltning

I propositionen föreslås det en ny bestämmelse i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (12 kap. 4 b § i lagförslag 1). Bestämmelsen gäller situationer då den som får arbetslöshetsförmån har beviljats förmån och ersättning för uppehälle under tiden för sysselsättningsfrämjande service. Om förmånen har betalats felaktigt därför att sö-

kanden har lämnat felaktig information om sitt deltagande i sysselsättningsfrämjande service i sin ansökan, kan arbetslöshetskassan eller Folkpensionsanstalten utan att beslutet undanröjs eller utan samtycke av parten avgöra ärendet på nytt.

Bestämmelsen är relevant med avseende på 21 § i grundlagen om rättsskydd och garantier för en god förvaltning. I 21 § 1 mom. sägs att var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Enligt 2 mom. ska bland annat rätten att bli hörd samt andra garantier för en god förvaltning tryggas genom lag. I motiveringen till den nu aktuella propositionen (RP 90/2013 rd, s. 35) konstateras att besluten för närvarande måste rättas genom ett tungt och långsamt förfarande. Lagförslaget kan alltså anses syfta till en snabbare och smidigare behandling av ärendena.

I propositionsmotiven (RP 90/2013 rd, s. 35) sägs att förslaget motsvarar bestämmelsen i 50 § i förvaltningslagen, enligt vilken samtycke till rättelse av sakfel inte behövs om felet är uppenbart och det har orsakats av partens eget förfarande. Utskottet noterar emellertid att den föreslagna bestämmelsen saknar det krav på att felet ska vara uppenbart som återfinns i 50 § i förvaltningslagen. Kravet på att felet ska vara uppenbart anknyter i sin tur till principen om berättigade förväntningar i 6 § i förvaltningslagen (tillitssprincipen). Principen begränsar bland annat möjligheten att med retroaktiv verkan återkalla beslut genom vilka någon beviljats en förmån, och rent allmänt att ändra beslut i en för en enskild negativ riktning. För att den föreslagna paragrafen endast ska kunna tillämpas på klara och ostridiga fel ser utskottet det som motiverat att det till den föreslagna paragrafen fogas ett liknande krav om att felet ska vara uppenbart som nu finns i 50 § i förvaltningslagen.

I bestämmelsen föreslås ingen särskild skyldighet att bereda en part tillfälle att bli hörd innan ärendet avgörs. Det är enligt utskottet likväl inget problem, eftersom förvaltningslagens bestämmelser om hörande tillämpas på behandlingen av ärendena.

¹ I propositionens motivering till lagstiftningsordning (RP s. 41/II) hänvisas till utskottets betänkande GrUB 7/1992 rd, som gavs före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet påpekar att det i det betänkandet var fråga om en ändring av riksdagsordningens bestämmelse om att lämna lagförslag vilande och om begreppet lagstadgad grundtrygghet, som nära anknyter till den bestämmelsen. Att ta fasta på något som systematiskt hör till en annan — och föråldrad — fråga är inte relevant i detta sammanhang (se RP 309/1993 rd, s. 74).

GrUU 25/2013 rd — RP 90/2013 rd

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 24 oktober 2013

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Nauclér /sv
Anu Urpalainen /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.